

doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD.

advokátska kancelária

www.tekeli.sk

KONIEC FUNKČNÉHO OBDOBIA 2014 - 2018

Obsah

1. Zasadnutie zastupiteľstva po komunálnych voľbách
2. Odmeny starostu, poslancov a hlavného kontrolóra pri skončení funkčného obdobia
3. Odstupné a odchodné starostu obce
4. Povinnosti podľa ú. z. 357/2004 Z. z. pri skončení funkčného obdobia 2014 – 2018 a začatí funkčného obdobia 2018 – 2022

doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD.

advokátska kancelária

www.tekeli.sk

doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD.

ADVOKÁTSKA KANCELÁRIA

Košice

www.tekeli.sk



KOMUNÁLNE PRÁVO

ŠKOLSKÉ PRÁVO

SPRÁVNE PRÁVO

dôsledné riešenie
vašich právnych problémov

I.

Komunálne voľby ako determinant legitimacy rozhodovania volených orgánov obce

Problematický charakter konania zasadnutia obecného zastupiteľstva po vykonaných komunálnych voľbách nepredvídal zákonodarca a priniesla ho až aplikačná prax slovenských obecných samospráv. **Jedná sa o faktický stav v činnosti a rozhodovaní normotvorného orgánu obce, t. j. obecného zastupiteľstva, objavujúci sa raz za 4 roky, ktorý má však zásadné právne následky na rozhodovanie o základných otázkach života a rozvoja obce.** Aplikácia právnych noriem obcami, ktorú popisujem nižšie, má však **charakter právnej špekulácie.**

Špecifikum a nebezpečenstvo častej deformovanej aplikácie práva v obecnej samospráve, v porovnaní napr. so štátnou správou je podmienené viacerým paralelne pôsobiacimi faktormi, najmä:

- *náchylnosťou obcí nekriticky prijímať aplikačnú prax iných obcí (notorickým vyhľadávaním a osvojením si nesprávnej právnej praxe a informácií najmä z webových sídel iných obcí);*
- *výrazným laickým prvkom vo fungovaní priamo volených orgánov obce;*
- *rýchlym šírením a akceptáciou dostatočne právne nepodložených právnych výkladov subjektmi bez náležitej znalosti komunálneho práva;*
- *medzerovitou právnou úpravou slovenského obecného zriadenia aj po takmer 30 rokoch jej obnovennej existencie;*
- *komunálnou politikou neustále usilujúcou o hľadanie a dosiahnutie takej interpretácie právnych noriem, ktorá ad hoc „vyhovuje“ očakávaniam a vôli konkrétnych predstaviteľov orgánov obce.*

Fenomén konania zasadnutí zastupiteľstva po vykonaných komunálnych voľbách sa stal mimoriadne vypuklým najmä po posledných komunálnych voľbách uskutočnených 15.11.2014. Zásadnejší význam nadobudol aj vzhľadom na skutočnosť, že tento fenomén sa presadil nielen v mnohých malých samosprávach (za ktoré považujeme obce do 1 000 obyvateľov), kde by spoločensky prichádzala do úvahy potenciálna liberácia nízkym právnym povedomím, ale uplatnil sa aj vo viacerých mestách, dokonca na okresnej úrovni. V týchto prípadoch si dovoľujeme vysloviť predpoklad, že konanie orgánov obce po uskutočnených novembrových komunálnych voľbách bolo spomedzi všetkých vyššie vymenovaných determinantov právne nekonformného výkladu práva ovplyvnené predovšetkým posledným z nich, a to **komunálnou politikou.**

Jedná sa o aplikáciu ustanovení § 12 ods. 1 a 3 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov o konaní ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva (*d'alej len „zákon o obecnom zriadení“*) viacerými slovenskými obcami.

Podľa § 12 ods. 1 tretej vety zákona o obecnom zriadení *„Ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva zvolá starosta zvolený v predchádzajúcom volebnom období tak, aby sa uskutočnilo do 30 dní od vykonania volieb.“* Zásadnou právnou otázkou je podľa nášho názoru to, **akú povahu má ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva.**

Teda, či ustanovujúcim zasadnutím obecného zastupiteľstva sa rozumie vždy prvé konané zasadnutie obecného zastupiteľstva po uskutočnených komunálnych voľbách, alebo naopak,

či ustanovujúcim zasadnutím obecného zastupiteľstva sa rozumie prvé zasadnutie obecného zastupiteľstva v „novom zložení“, bez ohľadu na to, či sa pred jeho konaním v zákonom ustanovenej lehote uskutočnilo po vykonaných komunálnych voľbách ešte zasadnutie (prípadne viaceré zasadnutia) obecného zastupiteľstva v „starom zložení.“ Keďže vymedzená konštrukcia je pomerne zložitá, demonštrujeme ju na modeli, ktorý sa zrealizoval v značnom počte obecných samospráv po novembrových komunálnych voľbách 2014.

Po vykonaní komunálnych volieb 15. novembra 2014 viacerí starostovia nezvolali ako prvé v ponímaní obcí „ustanovujúce zasadnutia obecných zastupiteľstiev“, na ktorých by novozvolení poslanci zložili zákonom predpísaný sľub, ale zvolali ešte pred uplynutím lehoty 30 dní od vykonania volieb „riadne“ zasadnutie (prípadne viaceré zasadnutia) obecného zastupiteľstva v zložení z poslancov zvolených v predchádzajúcom volebnom období (zvolených v komunálnych voľbách 27. novembra 2010). Teda jednoducho pred konaním ustanovujúceho zastupiteľstva v zložení „nových poslancov“ obce zrealizovali zasadnutia obecných zastupiteľstiev v zložení „starých poslancov“.¹

Uplatnením striktnie gramatickej interpretácie § 12 ods. 1 zákona o obecnom zriadení podľa výkladu dotknutých obcí nedošlo k porušeniu zákona.

Zásadnosť takéhoto konania a rozhodovania orgánov slovenských obcí je podľa nášho názoru zvýraznená ešte dvomi empiricky podopretými skutočnosťami:

- na zasadnutiach obecných zastupiteľstiev po vykonaných komunálnych voľbách v zložení z poslancov zvolených v predchádzajúcich komunálnych voľbách došlo spravidla k prijímaniu **zásadných rozhodnutí pre život a rozvoj obce** – najčastejšie k schváleniu rozpočtu obcí ako základného nástroja finančného hospodárenia obcí;²
- posúdenie zákonnosti prijatých rozhodnutí na zasadnutiach obecných zastupiteľstiev po vykonaných komunálnych voľbách v zložení z poslancov zvolených v predchádzajúcich komunálnych voľbách ostala **úplne nepovšimnutá zo strany základných orgánov kontroly obecnej samosprávy**, a to tak orgánov vnútornej kontroly, t. j. zo strany hlavných kontrolórov obcí, ako i orgánov kontroly vonkajšej, t. j. zo strany prokurátorského dozoru.

Minimálna diskusia o nastolenom probléme sa uskutočnila iba mimo odborný právny rámec, a mala charakter diskusie spoločenskej o **etickej vhodnosti** prijímania rozhodnutí „starými zastupiteľstvami.“ Charakter odôvodnenia zo strany dotknutých obcí a miest zodpovedal charakteru výhrad: podľa stanoviska dotknutých obecných samospráv novozvolení poslanci **nemajú dostatok skúseností a vedomostí**, aby bezprostredne po ujatí sa funkcií mohli a boli spôsobilí rozhodovať o tak zásadných otázkach života a rozvoja obce, ako je napr. schvaľovanie rozpočtu obce na nasledujúci rozpočtový rok. Dokonca sa objavili laické názory o potrebe ad hoc zmeny trvania funkčného obdobia orgánov obce, a to z dôvodu aby sa dosiahla zásadná zmena termínu, v ktorom sa komunálne voľby uskutočňujú. Podľa týchto názorov aplikačnej praxe termín konania komunálnych volieb na konci kalendárneho roka a v období príprav a schvaľovania rozpočtov na nasledujúci rozpočtový rok nie je vhodný.

¹ Pozn. autora: miera personálnej obmeny zastupiteľského zboru je v tomto smere de iure irelevantná.

² Nehovoriac o čisto politických rozhodnutiach – prepalatenie nevyčerpanej dovolenky starostovi obce postupom podľa zákona č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov.

Uvedeným odôvodneniam nie je potrebné pripisovať relevanciu a argumentačne ich vyčerpávajúco vyvracať. Obmedzíme sa preto iba na konštatovanie, že v štandardnej právnej kultúre nemôže byť takýto výklad ani minimálnym argumentačným základom pre vyriešenie otázky legitimity rozhodovania obecných zastupiteľstiev po vykonaných komunálnych voľbách a následnej zákonnosti prijatých rozhodnutí.

Na vyriešenie nastoleného problému, t. j. či je možné, aby po vykonaných komunálnych voľbách rokovalo a prijímalo rozhodnutia obecné zastupiteľstvo ešte v starom personálnom obsadení poslancov zvolených v predchádzajúcich komunálnych voľbách je potrebné vykonať dôslednú právnu analýzu. Riešenie spočíva v zodpovedaní týchto parciálnych otázok, a to jednotlivo, ale v konečnom dôsledku ich vyhodnotení vo vzájomných súvislostiach:

1. *Aký vplyv má uplynutie volebného obdobia obecného zastupiteľstva k funkčnému obdobiu obecného zastupiteľstva?*
2. *Aký je cieľ volieb a aké funkcie plnia voľby?*
3. *Aký je účel konania ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva?*

Ad 1.: Aký vplyv má uplynutie volebného obdobia obecného zastupiteľstva k funkčnému obdobiu obecného zastupiteľstva?

Zákonodarca v § 11 ods. 1 zákona o obecnom zriadení ustanovuje pravidlo pre ukončenie funkčného obdobia obecného zastupiteľstva: „*Funkčné obdobie obecného zastupiteľstva sa končí zložením sľubu poslancov novozvoleného obecného zastupiteľstva na štyri roky.*“ Platná právna úprava teda rozlišuje medzi pojmami volebné obdobie a funkčné obdobie.

Volebné obdobie predstavuje periodicitu uskutočňovania volieb v príslušných intervaloch vyjadrených podľa rokov. V zmysle čl. 69 ods. 2 Ústavy SR „*Poslancov obecného zastupiteľstva volia na štvorročné obdobie obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt.*“ V podmienkach obecnej samosprávy je teda volebné obdobie zastupiteľského zboru 4-ročné, čo znamená, že voľby do orgánov samosprávy obcí sa uskutočňujú každé 4 roky. Citovaná ústavná norma stanovuje iba dĺžku volebného obdobia obecného zastupiteľstva, nie začiatok jeho plynutia. Voľby do obecných (mestských) zastupiteľstiev a voľby starostov (primátorov) sa konajú v posledných štrnástich dňoch ich volebného obdobia. Vyhlasuje ich predseda Národnej rady Slovenskej republiky (volebný kódex zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).³

Funkčné obdobie je, na rozdiel od volebného obdobia, obdobím, v ktorom sa konkrétna osoba, ktorej bola udelená príslušná väčšina hlasov (bola zvolená), ujme mandátu a vykonáva ho až do zániku mandátu. Funkčné obdobie volených predstaviteľov územnej samosprávy sa nekončí uskutočnením volieb (t. j. uplynutím volebného obdobia), ale v prípade poslancov až zložením sľubu poslancov novozvoleného zastupiteľstva na prvom zasadnutí obecného zastupiteľstva, na ktorom sa zúčastnia.

³ Podľa § 181 ods. 1 a 2 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov: „*Voľby do orgánov samosprávy obcí vyhlasuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky najneskôr 110 dní pred dňom ich konania. Voľby do orgánov samosprávy obcí sa konajú v posledných 14 dňoch ich volebného obdobia.*“

Stotožňovať pojmy funkčného obdobia a volebného obdobia obecného zastupiteľstva nie je možné ani s ohľadom na početnosť poslancov obecných zastupiteľstiev, ktorých počet v Slovenskej republike presahuje 20 000. V zmysle § 12 ods. 1 a 3 zákona o obecnom zriadení ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva zvolá starosta zvolený v predchádzajúcom volebnom období tak, aby sa uskutočnilo do 30 dní od vykonania volieb. Ak starosta takto nezvolá ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva, zasadnutie obecného zastupiteľstva sa uskutoční 30. pracovný deň od vykonania volieb. Z uvedených dôvodov početnosti obecných poslancov, ako aj režimu zvolávania ustanovujúceho zasadnutia zastupiteľstva, na ktorom novozvolení poslanci skladajú sľub, vyplýva, **že je nemožné, aby všetci poslanci obecných zastupiteľstiev v Slovenskej republike skladali sľub v ten istý deň.** Navyše, ani všetci zvolení poslanci toho istého obecného zastupiteľstva nemusia skladat sľub v ten istý deň, keďže z rôznych dôvodov (napr. choroba) sa nemusia zúčastniť na ustanovujúcom zasadnutí obecného zastupiteľstva. Zvolený poslanec je vždy povinný zložiť sľub až na prvom zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktorého sa zúčastní. Funkčné obdobie teda nie je možné stotožniť s volebným obdobím, pretože, ak by sa volebné obdobie každého obecného poslanca začalo rátať od skutočného času zloženia sľubu, končilo by sa jednotlivo a nie u všetkých naraz. Uvedeným výkladom by sme dospeli k absurdným záverom a právne neriešiteľnej situácii, danej najmä nemožnosťou určenia termínu konania nasledujúcich komunálnych volieb.

Rozdielnosť inštitútov volebného obdobia a funkčného obdobia poslancov obecného zastupiteľstva vyplýva aj zo zákonného nastavenia koncepcie **nastupovania náhradníkov pri uprázdení mandátu poslanca obecného zastupiteľstva.**

Podľa § 192 ods. 1 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov: „*Ak zanikol mandát poslanca obecného zastupiteľstva, nastupuje ako náhradník kandidát, ktorý získal najväčší počet platných hlasov vo volebnom obvode, v ktorom zanikol mandát.*“

Tento kandidát nastupuje ako náhradník len na zvyšok funkčného obdobia obecného zastupiteľstva, t. j. do času zloženia sľubu poslancov novozvoleného obecného zastupiteľstva a nie na nové funkčné obdobie v trvaní 4 rokov.

Stav neprelínania sa funkčného obdobia a volebného obdobia obecného zastupiteľstva môže viesť a v praxi aj vedie k **faktickému „skráteniu“ výkonu mandátu obecného zastupiteľstva**, ktorý má byť v zmysle čl. 69 ods. 2 Ústavy SR 4-ročný. Začiatok volebného obdobia treba posudzovať v spojitosti s ukončením volebného obdobia. Ak sa totiž voľby do obecných (mestských) zastupiteľstiev v zmysle zákona musia konať v posledných štrnástich dňoch ich volebného obdobia, tak môže dôjsť k reálnemu skráteniu ich výkonu až o 14 dní, napr. komunálne voľby 2. decembra 2006 a komunálne voľby 27. novembra 2010 – rozdiel 5 dní, voľby 15. novembra 2014 – rozdiel 12 dní vo volebnom období obecných poslancov. Trvanie funkčného obdobia obecných zastupiteľstiev je následne závislé od okamihu skladania sľubov poslancov na jednotlivých ustanovujúcich zastupiteľstvách.

Z uvedeného neprelínania sa volebného a funkčného obdobia poslancov obecného zastupiteľstva ďalej vyplýva záver, že sľub poslanca obecného zastupiteľstva nemá konštitutívny charakter.

Podľa § 191 a § 192 ods. 2 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov: „*Miestna volebná komisia vydá kandidátom zvoleným za poslancov obecného zastupiteľstva a kandidátovi zvolenému za starostu obce osvedčenie o zvolení... Nastúpenie náhradníka oznámi starosta obce do 15 dní po tom, čo zanikol*

mandát, na úradnej tabuli obce a odovzdá mu osvedčenie o tom, že sa stal poslancom obecného zastupiteľstva. Osvedčenie podpisuje starosta obce.“

Tento záver je doložený aj zákonnou konštrukciou zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva. Podľa § 25 ods. 2 písm. a) zákona o obecnom zriadení: „Mandát poslanca obecného zastupiteľstva zaniká odmietnutím sľubu alebo zložením sľubu s výhradou.“ Z uvedeného jednoznačne vyplýva, že **nemôže zaniknúť nič, čo neexistuje.**⁴

Ak sme teda na základe doterajšieho výkladu dospeli k záveru, že mandát poslanca obecného zastupiteľstva vzniká voľbou, navonok doložený osvedčením o zvolení (resp. osvedčením o tom, že sa stal poslancom), ale poslanec sa ho ujíma, t. j. začína ho naplňať až zložením sľubu, vzniká veľmi zaujímavá interpretačná otázka, akú povahu má mandát poslanca obecného zastupiteľstva v období od zvolenia do momentu zloženia sľubu.

Na pochopenie tejto právnej situácie je možné na účely odborného výkladu použiť vysvetlenie, podľa ktorého ide o priznanie určitých práv subjektu, avšak pri ich dočasnom rezervovaní až do okamihu splnenia určitej *conditio sine qua non* (nevyhnutnej podmienky). Zjednodušene povedané, **zvolenému poslancovi sú rezervované práva a povinnosti tvoriace obsah poslaneckého mandátu, avšak ich uplatnenie je viazané na splnenie nevyhnutnej podmienky bezvýhradného zloženia predpísaného sľubu poslanca obecného zastupiteľstva. Nesplnenie nevyhnutnej podmienky má za následok zánik mandátu.**

Voľba a zloženie sľubu poslanca obecného zastupiteľstva sú síce dva samostatné právne akty na sebe nezávislé, vyvolávajúce vlastné účinky, ale na seba naväzujúce, keďže výkonu mandátu sa poslanec obecného zastupiteľstva môže ujať len po zložení sľubu bez výhrad.

Z takejto právnej analýzy vzťahu funkčného a volebného obdobia obecného zastupiteľstva by mohol vyplývať čiastkový záver, že rokovanie obecného zastupiteľstva v zložení poslancov zvolených v predchádzajúcich voľbách, je možné a právne konformné aj po uskutočnení nových komunálnych volieb, a to až do času konania ustanovujúceho zasadnutia novozvoleného obecného zastupiteľstva, na ktorom dôjde k zloženiu sľubu poslancov novozvoleného obecného zastupiteľstva, a ako také rokovanie obecného zastupiteľstva v „starom“ zložení vedie k prijímaniu legálnych rozhodnutí. Zjednodušene vyjadrené: samotným vykonaním komunálnych volieb „starým“ poslancom mandát ešte nezanikol a môžu ho vykonávať až do jeho zániku v okamihu zložením sľubu poslancov novozvoleného obecného zastupiteľstva.

Tento výklad však predstavuje len jeden aspekt skúmanej problematiky. Je potrebné zohľadniť aj ďalšie aspekty analyzovaného problému.

Predovšetkým je potrebné zhodnotiť akú „silu“ má mandát poslancov zvolených v predchádzajúcich komunálnych voľbách v krátkom časovom období od uskutočnenia nových komunálnych volieb do zloženia sľubu novozvolených poslancov, a aká je teda

⁴ Pozn. autora: Porovnaj napr. rozdiel u prezidenta SR podľa čl. 104 Ústavy SR – „*Odmietnutie sľubu alebo sľub s výhradou má za následok neplatnosť voľby prezidenta*“, čoho dôsledkom je konštitutívny charakter sľubu prezidenta SR a stotožnenie funkčného a volebného obdobia prezidenta SR.

miera legitimacy pre prijímanie rozhodnutí obecného zastupiteľstva v takomto personálnom obsadení poslancov zvolených v predchádzajúcich voľbách.

O „sile“, či „hodnote“ mandátu v určitých špecifických situáciách nie sú doposiaľ v odbornej literatúre nastolené polemiky, a to bez ohľadu na to, o mandát predstaviteľov akých zložiek moci v štáte sa jedná. Doc. Fica k sile mandátu vlády Slovenskej republiky po strate dôvery vlády v Národnej rade Slovenskej republiky v roku 2011 uviedol: „*Vláda bude mať úlohu len kúriť a svietiť. Vláda po odvolaní a poverení prezidentom nebude môcť prijímať žiadne zásadné rozhodnutia v hospodárskej a sociálnej politike, v oblasti zahraničnej a vnútornej politiky... Našou podmienkou bolo, aby nemala mandát, ktorý zodpovedá normálnej, stabilnej, silnej vláde v období, keď má nadpolovičnú väčšinu v NR SR*“. Vnútropolitická kríza následne vyústila k novele Ústavy SR vykonanej č. 356/2011 Z. z. s účinnosťou od 25.10.2011, ktorá zaviedla obmedzený mandát vlády po odvolaní vlády prezidentom Slovenskej republiky a jej poverení vykonávaním pôsobnosti až do vymenovania novej vlády.

Uvedená právna situácia reagovala síce na iný faktický stav, ale principiálne deklarovala, že **existujú určité špecifické situácie, za ktorých osoba majúca mandát, tento mandát nemôže vykonávať a uplatňovať v neobmedzenom rozsahu.**

Ak aplikačné problémy nedokáže filtrovať právna kultúra, a prerastú povahu ojedinelého javu, je nevyhnutné aby na ne reagoval zákonodarcia precíziou právnej úpravy.

Odpoveď na legitimitu prijímania rozhodnutí obecným zastupiteľstvom v zložení poslancov zvolených v predchádzajúcich komunálnych voľbách po uskutočnení nových komunálnych volieb, do času potenciálnej zmeny platnej právnej úpravy, však musíme interpretovať hľadať riešením ďalších vyššie nastolených parciálnych otázok.

Ad 2.: Aký je cieľ volieb a aké funkcie plnia voľby?

V zmysle čl. 67 ods. 1 Ústavy SR sa územná samospráva na úrovni obcí uskutočňuje aj orgánmi obce (popri miestnom referende a zhromaždeniach obyvateľov obce ako formách bezprostrednej demokracie). Prostredníctvom práva voliť obyvatelia delegujú časť svojich právomoci poslancom obecných zastupiteľstiev a starostovi obce. Obyvatelia obce týmto spôsobom ovplyvňujú riadenie obecných záležitostí. Správa obce prostredníctvom priamo volených orgánov obce je výrazom reprezentatívnej (nepriamej, sprostredkovanej) demokracie. V podmienkach moderných demokratických štátov je reprezentatívna demokracia základnou a primárnou formou správy vecí verejných. Inštitúty priamej demokracie iba vhodne dopĺňajú systém reprezentatívnej demokracie.

Z hľadiska svojho charakteru je obecné zastupiteľstvo zastupiteľským zborom obyvateľov obce, a tak predstavuje jednu z foriem realizácie reprezentatívnej demokracie. Obecné zastupiteľstvo teda vystupuje ako predstaviteľ nepriamej demokracie v slovenskej obecnej samospráve. Obecné zastupiteľstvo ako orgán obce svoju legitimitu odvíja od obyvateľov obce, ktorí mu moc a z nej vyplývajúce vrchnostenské postavenie delegovali na základe všeobecných, rovných a priamych volieb. Zástupcom obyvateľov obce patrí len pouvoir constitué, t. j. moc ustanovená, nie pouvoir constituant, moc ustanovujúca. Obecné zastupiteľstvo ako kolektívny orgán v rozsahu zverených úloh vystupuje a koná ako

oprávnený a legitímny zástupca všetkých obyvateľov obce, nielen voličov zúčastnených na voľbách do orgánov samosprávy obcí.

Voľby v zmysle právnej teórie plnia rozličné funkcie a ciele, napr. integračnú funkciu, stabilizačnú funkciu, kreačnú funkciu, aktivizačnú funkciu, kontrolnú funkciu, sú prostriedkom riešenia politických konfliktov pokojnou cestou, sú špecifickým prejavom verejnej mienky.

Najvýznamnejšou funkciou všetkých druhov volieb z funkcií volieb je legitimačná funkcia. Demokratické voľby prostriedkom legitímácie nielen verejnej moci, ale i celého spoločenského poriadku. Voľby sú tak časovo a miestne zladené, v základných otázkach právom upravený proces ustanovovania zastupiteľských zborov ako kolegiálnych predstaviteľov suverenity alebo samosprávy tých, ktorí ju ustanovujú.

Komunálne voľby, rovnako ako všetky ostatné druhy volieb v štáte, sú prostriedok delegácie moci. Delegácia moci a legitímovanie zvolených zástupcov obyvateľmi obce sú samotnou podstatou uskutočnených komunálnych volieb.

Voľbami sa teda moc transportuje z ľudu na jeho reprezentantov a práve týmto transportom sa vykonáva ústavné právo občanov „zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov“ podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy SR. Sám jednotlivec už nemá právo rozhodovať o tvorbe samosprávnej vôle a politiky, resp. veciach verejných v zastupiteľských orgánoch, ak do nich nebol zvolený, pretože voľbou pre výkon tejto funkcie splnomocnil svojho kandidáta.

Legitimitu rozhodovania obecného zastupiteľstva je teda oprávnenosť kolektívneho zastupiteľského zboru, zloženého z jednotlivých osôb majúcich mandát, vystupovať ako verejnomocenský subjekt, ktorému obyvatelia územného celku ako pôvodcovia moci zverili časť svojej suverenity prostredníctvom demokratických komunálnych volieb.

Podľa nášho právneho názoru **legitimita rozhodovania obecného zastupiteľstva vzhľadom na podmieňujúci akt komunálnych volieb, ako demokratický prostriedok obmeny (delegácie) moci, teda nemôže byť rovnaká tak pred uskutočnením komunálnych volieb, ako i po uskutočnení komunálnych volieb.** Zjednodušene vyjadrené, podľa nášho právneho názoru, „sila mandátu“ poslancov obecného zastupiteľstva zvolených v predchádzajúcich komunálnych voľbách nemôže byť rovnaká pred i po uskutočnení nových komunálnych volieb.

Obyvatelia obce už totiž prostredníctvom uskutočnených nových komunálnych volieb legitimovali svojich nových zástupcov (rozumej: vo voľbách delegovali moc novozvoleným poslancom) - teda týmto osobám vznikol zvolením mandát (rešpektujúc vyššie uvedený výklad) a tento mandát iba nemôžu z objektívnych dôvodov⁵ do času jeho ujatia sa vykonávať.

Ad 3.: Aký je účel konania ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva?

Podľa § 12 ods. 1 tretej vety zákona o obecnom zriadení „Ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva zvolá starosta zvolený v predchádzajúcom volebnom období tak, aby sa uskutočnilo do 30 dní od vykonania volieb.“

V citovanom zákonom ustanovení je osobitným spôsobom ustanovený subjekt pre zvolanie tzv. ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva, ako i lehota na jeho

⁵ Pozn. autora: Pre podmienku zloženia zákonom predpísaného sľubu poslanca.

uskutočnenie, a tým aj nepriamo pre jeho zvolanie. Keďže po „nových“ komunálnych voľbách ešte nevykonáva svoj mandát novozvolený starosta (do času zloženia sľubu), zákon o obecnom zriadení zveruje kompetenciu zvolať ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva starostovi zvolenému v predchádzajúcom volebnom období. Takýto úkon starostu zvoleného v predchádzajúcich voľbách vo vzťahu k rokovaniu obecného zastupiteľstva má výslovný zákonný podklad a navyše charakter funkcie starostu obce ako výkonného permanentne fungujúceho orgánu obce je principiálne odlišný od charakteru funkcie obecného zastupiteľstva ako normotvorného a koncepčného orgánu obce zasadajúceho v širokých časových intervaloch.

Účelom inštitútu ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva je plynulé a bezporuchové umožnenie ujatia sa výkonu mandátu novozvoleným poslancom obecného zastupiteľstva.

- Ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva po uskutočnených komunálnych voľbách zvolá starosta zvolený v predchádzajúcom volebnom období tak, aby sa uskutočnilo do 30 kalendárnych (pozor - teda nie pracovných!) dní od vykonania volieb.
- Zvolanie ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva tak, aby sa uskutočnilo do 30 kalendárnych dní od vykonania volieb je povinnosťou (pozor - teda nie možnosťou!) starostu obce zvoleného v predchádzajúcom volebnom období. Akýkoľvek iný výklad odporuje zásadám právnej interpretácie a materiálne je prejavom degradácie právnej kultúry a právneho nihilizmu.

V zmysle § 12 ods. 3 druhej vety zákona o obecnom zriadení „*Ak starosta nezvolá zasadnutie obecného zastupiteľstva podľa odseku 1 tretej vety (rozumej ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva), zasadnutie obecného zastupiteľstva sa uskutoční 30. pracovný deň (pozor - nie kalendárny!) od vykonania volieb.*“⁶

Zdôrazňujeme, že tento garančný mechanizmus uskutočnenia ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva podľa § 12 ods. 3 zákona o obecnom zriadení je výlučne prejavom snahy zákonodarcu vyriešiť patové situácie buď pri porušovaní povinností alebo pri nespôsobilosti, teda nečinnosti starostov vo vzťahu k zvolávaniu a vedeniu ustanovujúcich zasadnutí obecných zastupiteľstiev. **Garančný mechanizmus uskutočnenia ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva podľa § 12 ods. 3 zákona o obecnom zriadení teda nie je rovnocennou zákonnou alternatívou pre starostov voči splneniu ich povinností zakotvených v § 12 ods. 1 zákona o obecnom zriadení zvolať ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva po uskutočnených komunálnych voľbách do 30 kalendárnych dní od vykonania volieb.**

Zákonodarca iba musel vyriešiť otázku uskutočnenia zasadnutia obecného zastupiteľstva v prípadoch, ak starosta obce poruší svoju povinnosť zvolať ustanovujúce zasadnutie

⁶ Pozn. autora: V prípade komunálnych volieb 2014 si značné percento neúspešných starostov si nesplnilo svoju zákonnú povinnosť zvolať ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva do 15. decembra 2014 a tieto ustanovujúce zastupiteľstvá sa konali až 2. januára 2015. Iba otvorenou otázkou ostáva, či nerespektovanie zákona a zloženého sľubu starostu bolo v týchto prípadoch determinované iba slabým právnym povedomím, či právnym nihilizmom založeným na „ješitnosti“ neúspešných kandidátov alebo snahou o predĺženie poberania plat starostu o 17 dní. V každom prípade je však prejavom nízkej právnej kultúry.

obecného zastupiteľstva tak, ako mu to vyplýva z ust. § 12 ods. 1 tretej vety zákona o obecnom zriadení.

Prijatie dôslednej zákonnej úpravy tejto procesnej otázky v roku 2010 bolo podmienené množiacimi sa prípadmi účelového nezvolávania, a tým paralyzovania činností obecných zastupiteľstiev zo strany starostov obcí nezvolených v nových komunálnych voľbách. Takýto faktický stav fungovania orgánov tej-ktorej obce svedčí nielen o nezákonnosti v činnosti týchto orgánov samosprávy, ale najmä o napätí medzi orgánmi konkrétnej obce, ktorých reálne pôsobenie však nevyhnutne odporuje záujmom miestneho obyvateľstva.

Zákonodarca vyriešil túto právnu situáciu na princípe automatického uskutočnenia ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva v posledný pracovný deň lehoty zákonom predvídanej na ich uskutočnenie. Zákonodarca teda zakotvuje v § 12 ods. 3 realizáciu ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva priamo na základe zákona, t. j. bez potreby jeho „výslovného zvolania“ či už zástupcom starostu obce alebo iným poslancom povereným obecným zastupiteľstvom. **Administratívne záležitosti spojené s takýmto „automatickým“ zasadnutím obecného zastupiteľstva zabezpečí obecný úrad.** V zmysle § 16 ods. 1 a ods. 2 písm. b) zákona o obecnom zriadení obecný úrad zabezpečuje aj organizačné a administratívne veci obecného zastupiteľstva a zabezpečuje odborné podklady a iné písomnosti na rokovanie obecného zastupiteľstva.

V právnych situáciách, ktoré rieši ust. § 12 ods. 3, je osobitne zvýraznené, že starosta obce často nebude mať záujem (najčastejšie preto, že v nových komunálnych voľbách nebol opätovne zvolený) nielen na zvolaní, ale ani na vedení takto konaného ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva. Zákonodarca preto zavádza v § 12 ods. 3 zákona o obecnom zriadení pravidlo, podľa ktorého: *„Ak starosta nie je prítomný alebo odmietne viesť takto zvolané zasadnutie obecného zastupiteľstva, vedie ho zástupca starostu.“* (Pozn. autora: V prípade ustanovujúceho zasadnutia rozumej zástupca poverený v predchádzajúcom volebnom období.) Ak ani zástupca starostu obce nie je prítomný alebo odmietne viesť zasadnutie obecného zastupiteľstva, *„vedie ho iný poslanec poverený obecným zastupiteľstvom.“* (Pozn. autora: V prípade ustanovujúceho zasadnutia rozumej iný poslanec poverený v predchádzajúcom volebnom období.)

Ustanovujúcim zasadnutím obecného zastupiteľstva rozumie prvé zasadnutie obecného zastupiteľstva danej obce po uskutočnených komunálnych voľbách, ktoré sa koná v zložení novozvolených poslancov, ktorým mandát vznikol na základe vykonaných komunálnych volieb. Po uskutočnených komunálnych voľbách nie je založená dostatočná legitimita pre rokovanie a prijímanie rozhodnutí obecného zastupiteľstva v zložení poslancov zvolených v predchádzajúcom volebnom období. Účelom inštitútu ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva je plynulé a bezporuchové umožnenie ujatia sa výkonu mandátu novozvoleným poslancom obecného zastupiteľstva. Zákonodarca zakotvením lehoty pre uskutočnenie ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva (30 dní/kalendárnych dní) iba sleduje, aby sa tento prechod výkonu samosprávy uskutočnil čo najskôr (teda skôr ako v štandardnej 3 mesačnej lehote pre konanie zasadnutí obecných zastupiteľstiev podľa § 12 ods. 1 prvej vety zákona o obecnom zriadení). Určite nebolo úmyslom zákonodarcu stanovením 30 dňovej lehoty pre uskutočnenie ustanovujúceho zasadnutia, dať možnosť obecnému zastupiteľstvu ako orgánu obce, aby v tejto 30 dňovej lehote rokovalo ešte v starom zložení.

II.
ODMENY STAROSTU, POSLANCOV A HLAVNÉHO KONTROLÓRA PRI
SKONČENÍ FUNKČNÉHO OBDOBIA

Zákon o obecnom zriadení a ani zákon právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest nepredpokladajú žiadne osobitné odmeny u starostu, poslancov a HK pre prípad skončenia funkčného obdobia. T. z. je potrebné rešpektovať všeobecné pravidlá pre rozhodovanie o vyplácaní odmien, ako v akejkoľvek inej situácii.

- 1. Poslanci OZ** - Ak to predpokladajú Zásady odmeňovania poslancov môžu dostať odmeny aj pri skončení funkčného obdobia, avšak **nesmie sa prekročiť v súčte všetkých plnení strop základného ročného platu starostu.**
- 2. Členovia komisií** – neposlanci. Ak to predpokladajú Zásady odmeňovania členov komisií môžu dostať odmeny aj pri skončení funkčného obdobia, avšak **nesmie sa prekročiť v súčte všetkých plnení strop polovice základného ročného platu starostu.**
- 3. Starosta obce** – v z. 253/1994 už novelou č. 154/2011 Z. z. došlo po 1. júni 2011 k zrušeniu možnosti obecného zastupiteľstva poskytnúť starostovi akékoľvek odmeny, ktoré by zohľadňovali osobitne významné úspechy obce dosiahnuté nadštandardnou aktivitou starostu obce. **Obecné zastupiteľstvo nemôže teda schváliť ku koncu funkčného obdobia starostu obce žiadne odmeny pre starostu obce, bez ohľadu na to, či pokračuje alebo končí vo výkone funkcie starostu obce.**
- 4. Hlavný kontrolór obce** – interpretačne najnáročnejší.

Obecné zastupiteľstvo **môže** hlavnému kontrolórovi schváliť mesačnú **odmenu** až do výšky 30 % z mesačného platu hlavného kontrolóra obce podľa § 18c ods. 1 zákona o obecnom zriadení.

Interpretačnou otázkou ostáva **zákonnosť tzv. zrátavania odmien** hlavného kontrolóra obce za určité dlhšie časové obdobie. Ide o situáciu, keď obecné zastupiteľstvo uznesením prizná hlavnému kontrolórovi obce odmenu následne súhrnne za niekoľko uplynulých mesiacov, napr. za mesiace jún až december vo výške 600,- €, pričom maximálna 30 % odmena je 100,-€ (za mesiac). Odpoveď je možné hľadať využitím metódy komparatívneho a historického výkladu. Zákon o obecnom zriadení konštruje odmenu hlavného kontrolóra obce ako „**mesačnú**“: „*Obecné zastupiteľstvo môže hlavnému kontrolórovi schváliť mesačnú odmenu až do výšky 30 % z mesačného platu hlavného kontrolóra podľa odseku 1.*“ (§ 18c ods. 5 zákona o obecnom zriadení).

Porovnaním nachádzame u hlavného kontrolóra vyššieho opačného celku jednoznačnú a odlišnú formuláciu: „*Zastupiteľstvo môže schváliť hlavnému kontrolórovi odmenu až do výšky 30% súhrnu platov ustanovených podľa odseku 1.*“ (§ 19b ods. 2 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov).

Obdobne formuloval možnosť zrátavania odmien ako určitého súhrnu za vymedzené obdobie aj zákon o právnom postavení a platových pomeroch starostov v znení účinnom do

30. mája 2011: „Starostovi možno poskytovať odmeny s prihliadnutím na náročnosť a kvalitu výkonu funkcie až do 50 % súčtu platov za obdobie, za ktoré sa odmena poskytuje,...“ (§ 5 ods. 1 zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov v znení účinnom do 30. mája 2011).

III. ODSTUPNÉ STAROSTU

Zákon o právnom postavení a platových pomeroch starostov priznáva v § 5 ods. 1 starostovi obce v určitých prípadoch nárok na odstupné: „Po zániku mandátu starostu z dôvodu skončenia funkčného obdobia **PATRÍ (starosta má v tomto prípade právny nárok na odstupné) starostovi odstupné z rozpočtu obce vo výške trojnásobku jeho priemerného mesačného platu, ak vykonával funkciu dlhšie ako šesť mesiacov.** To neplatí, ak ide o dôvody uvedené v osobitnom predpise. Odstupné starostovi nepatrí, ak vykonával funkciu menej ako šesť mesiacov.“

Zákonodarcom použitá dikcia v citovanom zákonom ustanovení je veľmi nevhodná a chaotická. Bez použitia **systematického výkladu** nemožno dôjsť vôbec k záveru, aké skutkové dôvody zániku mandátu starostu mal zákonodarca na mysli pre priznanie nároku na odstupné.

Zmätočným je použitie slovného spojenia „z dôvodu skončenia funkčného obdobia“. Takýto dôvod zániku mandátu starostu obce totiž zákon o obecnom zriadení nepozná.

Dôvody zániku mandátu starostu obce určuje totiž zákon o obecnom zriadení v § 13a ods. 1 taxatívne nasledovne: „Mandát starostu zaniká

- a) odmietnutím sľubu alebo zložením sľubu s výhradou,
- b) uplynutím funkčného obdobia,
- c) vzdaním sa mandátu,
- d) právoplatným odsúdením za úmyselný trestný čin alebo právoplatným odsúdením za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienenčne odložený,
- e) pozbavením spôsobilosti na právne úkony alebo obmedzením spôsobilosti na právne úkony,
- f) vyhlásením výsledku miestneho referenda o odvolaní starostu, ktorým sa rozhodlo o odvolaní starostu,
- g) zmenou trvalého pobytu mimo územia obce; v mestách so samosprávou mestských častí aj v prípade zmeny trvalého pobytu mimo územia mestskej časti, v ktorej vykonáva funkciu,
- h) v prípadoch podľa § 13 ods. 3,⁷ ak starosta do 30 dní odo dňa vzniku nezlučiteľnosti funkcie neurobí relevantný úkon na odstránenie tohto rozporu,
- i) smrťou,
- j) zrušením obce.“

Ak by sme stotožnili zákonodarcom použité slovné spojenia:

- „skončenie funkčného obdobia“ (použitie v § 5 ods. 1 prvej vete zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov) a

⁷ Poznámka autora: V prípadoch zákonom zakázanej inkompatibility výkonu funkcie starostu obce.

- *uplynutie funkčného obdobia* [použité v 13a ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení],

došli by sme k (na prvý pohľad sa núkajúcemu) interpretačnému záveru, že starosta obce má právny nárok na odstupné iba v prípade, ak mu mandát zanikol zo základného dôvodu uplynutia funkčného obdobia za predpokladu, že funkciu starostu vykonával minimálne šesť kalendárnych mesiacov.

Takýto interpretačný záver by však nebol správny. Pri jeho akceptácii by totiž iné právne normy obsiahnuté v § 5 zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov (t. j. normy obsiahnuté v § 5 ods. 1 druhá veta a § 5 ods. 4) boli právne bezvýznamné a nezmyselné. Nebolo by potrebné negatívne *expressis verbis* vylučovať žiadne dôvody zániku mandátu starostu, v prípade ktorých nemá starosta nárok na odstupné, ak by bol pozitívne vymedzený iba jeden dôvod zániku mandátu starostu pre vznik nároku na odstupné. Obdobne by zákonodarca nemohol riešiť „prechod nárokov z odstupného“ pre prípad zániku mandátu starostu jeho smrťou,⁸ ak by z tohto dôvodu zániku mandátu starosta obce nárok na odstupné vôbec nemal.

Zákon o právnom postavení a platových pomeroch starostov v § 5 ods. 1 druhej vete vylučuje iba tri nasledovné spôsoby zániku mandátu starostu obce ako dôvody pre vylúčenie nároku starostu obce na odstupné. Ide o prípady, ak mandát starostu zanikol z dôvodov podľa § 13a ods.1 **písm. a), písm. d) a písm. f) zákona o obecnom zriadení:**

- a) *odmietnutím sľubu alebo zložením sľubu s výhradou,*
- d) *právoplatným odsúdením za úmyselný trestný čin alebo právoplatným odsúdením za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmiennečne odložený,*
- f) *vyhlásením výsledku miestneho referenda o odvolaní starostu, ktorým sa rozhodlo o odvolaní starostu.*

Uplatnením takéhoto systematického výkladu a použitím argumentu a contrario (výkladu opakom) vyplýva záver, že **vo všetkých ostatných prípadoch zániku mandátu starostu obce, než sú dôvody taxatívne enumeratívne vypočítané v § 13a ods. 1 písm. a), písm. d) a písm. f) zákona o obecnom zriadení má starosta obce právny nárok na poskytnutie odstupného. Starosta obce má teda nárok na odstupné pre prípad zániku mandátu z dôvodov uvedených v § 13a ods. 1 písm. b), písm. c), písm. e), písm. g), písm. h), písm. i), písm. j) zákona o obecnom zriadení;**

t. j. ak starostovi obce zanikol mandát:

- uplynutím funkčného obdobia,
- vzdaním sa mandátu,
- pozbavením spôsobilosti na právne úkony alebo obmedzením spôsobilosti na právne úkony,
- zmenou trvalého pobytu mimo územia obce; v mestách so samosprávou mestských častí aj v prípade zmeny trvalého pobytu mimo územia mestskej časti, v ktorej vykonáva funkciu,

⁸ Podľa § 5 ods. 4 zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov: „Ak mandát starostu zanikne smrťou, nárok na odstupné podľa odseku 2 a jeho ďalšie peňažné nároky postupne prechádzajú na manžela, deti a rodičov, ak s ním žili v čase smrti v domácnosti. Predmetom dedičstva sa stávajú, ak týchto osôb niet.“

- v prípadoch inkompatibility výkonu funkcie starostu, ak starosta do 30 dní odo dňa vzniku nezlučiteľnosti funkcie neurobí relevantný úkon na odstránenie tohto rozporu,
- smrťou,
- zrušením obce.

Z uskutočneného výkladu vyplýva, že zákonodarcom použité slovné spojenie v § 5 ods. 1 prvej vety zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov „z dôvodu skončenia funkčného obdobia“ je úplne nadbytočné, keďže **mandát starostu nikdy nemôže zaniknúť inak ako skončením jeho funkčného obdobia.** Podľa § 13 ods. 1 zákona o obecnom zriadení „*Funkčné obdobie starostu sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu.*“ Dikcia „z dôvodu skončenia funkčného obdobia“ akoby navodzuje, že mandát starostu môže zaniknúť aj inak než skončením funkčného obdobia (zložením sľubu novozvoleného starostu), čo je však výklad ad absurdum. Použitie dikcie „z dôvodu skončenia funkčného obdobia“ v § 5 ods. 1 zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov je preto pre aplikačnú prax mátauce a vyvolávajúce zbytočné praktické pochopenia.

V rovine *de lege ferenda*, by bolo vhodné slovné spojenie „z dôvodu skončenia funkčného obdobia“ zo zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov úplne vypustiť.

Pre určenie výšky odstupného starostu obce platí pravidlo podľa § 5 ods. 2 zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov, že **priemerným mesačným platom** „je jedna dvanásťtina súčtu platu podľa § 3 alebo podľa § 4 ods. 2 za obdobie dvanástich po sebe nasledujúcich kalendárnych mesiacov predchádzajúcich mesiacu, v ktorom vznikla potreba zistenia priemerného mesačného platu. Priemerný mesačný plat sa zaokrúhľuje na najbližší eurocent nahor.“

Na základe § 5 ods. 3 zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov **starostovi obce nárok na odstupné nevznikne, ak bol opäť zvolený do funkcie.**

IV. ODCHODNÉ STAROSTU

Právna úprava zákona o právnom postavení starostov obcí ustanovuje, ako postupovať pri vyplatení odstupného, ale neupravuje u starostov vyplácanie odchodného.

Zákonník práce upravuje výlučne pracovnoprávne vzťahy zamestnancov a zamestnávateľov. Funkcia starostu je považovaná za verejnú funkciu, ktorá sa však v pracovnom pomere nevykonáva. Výkon tejto funkcie je nezlučiteľný s výkonom práce zamestnanca obce.

Starostovi obce nemôže vzniknúť nárok na odchodné z titulu výkonu verejnej funkcie. Starosta obce nemá nárok na odchodné voči obci, v ktorej vykonával verejnú funkciu. Odchodné predstavuje nárok zamestnanca z pracovného pomeru voči svojmu zamestnávateľovi.

Starostovi obce môže vzniknúť nárok na odchodné, len z titulu pracovného pomeru, ak pred nástupom do funkcie starostu obce bol v pracovnom pomere, z tohto pracovného pomeru bol na výkon funkcie starostu obce uvoľnený a pracovný pomer zostal počas celej doby výkonu verejnej funkcie zachovaný.

Podľa § 76a Zákonníka práce: „Zamestnancovi patrí pri prvom skončení pracovného pomeru po vzniku nároku na starobný dôchodok ...odchodné najmenej v sume jeho priemerného mesačného zárobku, ak požiada o poskytnutie uvedeného dôchodku pred skončením pracovného pomeru alebo do desiatich pracovných dní po jeho skončení.

Podľa § 27 Zákonníka práce: Ak zanikne zamestnávateľ, ktorý má právneho nástupcu, prechádzajú práva a povinnosti z pracovnoprávných vzťahov na tohto nástupcu, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

Z uvedeného vyplýva, že zamestnancovi pri prvom skončení pracovného pomeru (z ktorého bol uvoľnený na výkon funkcie starostu) po vzniku nároku na starobný dôchodok, vznikne nárok na odchodné, čo však platí len v prípade, ak pracovný pomer počas doby výkonu funkcie starostu nezanikol.

Nárok na odchodné starostovi vzniká pri skončení pracovného pomeru, po nadobudnutí nároku na starobný dôchodok, nie pri začatí poberania starobného dôchodku (§ 76a Zákonníka práce).

V prípade, že starostovi obce pracovný pomer zanikol, teda nie je v pracovnom pomere, nárok na odchodné mu nevznikne.

V situácii, ak zanikne zamestnávateľ, ktorý má právneho nástupcu, tak nárok môže uplatniť u jeho právneho nástupcu s poukazom na § 27 Zákonníka práce.

V.

POVINNOSTI PODĽA Ú. Z. 357/2004 Z. Z. PRI SKONČENÍ FUNKČNÉHO OBDOBIA 2014 – 2018 A ZAČATÍ FUNKČNÉHO OBDOBIA 2018 – 2022

A/ Písomné oznámenie podľa čl. 7 ústavného zákona

Ústavodarca v Čl. 7 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu zakotvuje jeden z najdôležitejších **inštitútov kontroly** nad činnosťou verejných funkcionárov. Ide o jednu zo súčasných najvýznamnejších foriem kontroly v slovenskej verejnej správe vôbec. Týmto nástrojom kontroly *sui generis* (špecifickým) vo verejnej správe vo vzťahu k zabráneniu konfliktu záujmov je **písomné oznámenie funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov verejného funkcionára** (ďalej len „písomné oznámenie“).

Tento mechanizmus kontroly *sui generis* vykazuje aj prvky spoločenskej kontroly a psychologickú motiváciu verejného funkcionára potlačiť svoje prirodzené egoisticky podmienené osobné záujmy v prospech záujmov verejných.

Ktorí funkcionári v obecnej samospráve sú povinní podať písomné oznámenie?

V zmysle čl. 2 ods. 1 písm. o) a p) ústavného zákona o ochrane verejného záujmu sa ústavný zákon **v oblasti obecnej územnej samosprávy** vzťahuje na týchto funkcionárov verejnej správy:

- a) starostov obcí, pričom na účely tohto ústavného zákona sa starostovia mestských častí v Bratislave a Košiciach považujú za starostov obce,

- b) poslancov mestských zastupiteľstiev,
- c) poslancov zastupiteľstiev mestských častí v Bratislave a v Košiciach.

Tieto osoby sú verejnými funkcionármi **počas výkonu funkcie**, ale na účely čl. 7 a čl. 8 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu **a na účely konania**, ak sa porušili povinnosti podľa čl. 7 a čl. 8 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, sa osoba, ktorá vykonávala verejnú funkciu, považuje za verejného funkcionára **aj v období jedného roka odo dňa skončenia výkonu verejnej funkcie**.

Na všetkých takto vypočítaných funkcionároch sa teda vzťahuje povinnosť podať písomné oznámenie. Ďalej na účely prednášky používam skrátene aj označenie „obecní funkcionári“, ktoré však nie je legálnym pojmom.

A contrario (naopak) ústavný zákon o ochrane verejného záujmu sa nevzťahuje na poslancov obecných zastupiteľstiev, a teda poslanci obecných zastupiteľstiev nie sú ani povinní podať písomné oznámenie.

POZOR: rozdiel obce vs. mestá !

Z takéhoto vymedzenia možno vidieť, že ústavný zákon o ochrane verejného záujmu je jedným z výnimočných prípadov platnej právnej úpravy slovenskej samosprávy, v rámci ktorých sa **dôsledne rozlišuje medzi predstaviteľmi miest a obcí (konkrétne u poslancov zastupiteľstiev)**. V podmienkach slovenskej obecnej samosprávy má totiž inak rozlišovanie na obce a mestá v zásade (až na výnimky) len formálny význam, pretože legislatíva v oblasti územnej samosprávy, pokiaľ ide o zverenie jednotlivých kompetencií tak v oblasti samosprávnej pôsobnosti, ako aj v oblasti preneseného výkonu štátnej správy nerozlišuje medzi obcami a mestami.

Aká je lehota na podanie písomného oznámenia?

Podľa Čl. 7 ods. 1 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu je verejný funkcionár povinný podať **písomné oznámenie funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov za predchádzajúci kalendárny rok**, a to:

- do 30 dní odo dňa, keď sa ujal výkonu verejnej funkcie a
- počas jej výkonu vždy do 31. marca.

! Upozornenie: Ak je verejný funkcionár zvolený alebo vymenovaný do inej verejnej funkcie alebo je opätovne zvolený alebo vymenovaný do tej istej verejnej funkcie a podal už v kalendárnom roku písomné oznámenie, nie je povinný ho podať opätovne, tzn. ak „staronový“ obecný funkcionár už podal za rok 2017 písomné oznámenie do 31. marca 2018, tak nie je po opätovnom zvolení povinný podať znovu písomné oznámenie za rok 2017 opakovane do 30 dní po ujalí sa výkonu funkcie.

NEZABUDNÚŤ priložiť potvrdenie o podanom daňovom priznaní alebo iný doklad vydávaný na daňové účely (ročné zúčtovanie dane) najneskôr do 30. apríla

Judikatúra Ústavného súdu SR

- Ústavný zákon o ochrane verejného záujmu neobsahuje žiadne pravidlá o počítaní lehôt. Lehotu ustanovenú v čl. 7 ods. 1 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu treba považovať za **lehotu procesnoprávnu**. Zároveň je z textu príslušnej právnej normy nepochybné, že ide o lehotu určenú **podľa dní**.
- Ustanovenie čl. 7 ods. 1 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu je potrebné interpretovať tak, že do lehoty na podanie písomného oznámenia podľa uvedeného ustanovenia **sa nezapočítava deň, v ktorom sa verejný funkcionár ujal výkonu verejnej funkcie a v súvislosti s ktorou mu vznikla povinnosť podať oznámenie**.
- Táto lehota je zachovaná, ak bolo oznámenie podané v posledný deň príslušnému orgánu, alebo ak bolo tomuto orgánu adresované a odovzdané na poštovú prepravu prostredníctvom poštového podniku. *Nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 24/07 zo 17. apríla 2007.*

Predpokladajme

- Novembrové komunálne voľby 10. novembra 2018: ujatie sa výkonu funkcie do 10. decembra 2018
- Nový obecný funkcionár sa ujme funkcie 10. decembra 2018 – podáva písomné oznámenie za rok 2017 do 10. januára 2019 a za rok 2018 do 31. marca 2019
- Opätovne zvolený obecný funkcionár sa ujme funkcie 10. decembra 2018 – nepodáva už písomné oznámenie za rok 2017 (lebo ho už raz podal do 31.03.2018). Podáva však písomné oznámenie za rok 2018 do 31. marca 2019.
- Obecný funkcionár, ktorý už nebol zvolený v novembri 2018 (je irelevantné či z dôvodu že nekandidoval alebo nezískal dostatočný počet hlasov) – podáva písomné oznámenie za obdobie 1.1.2018 – 10. decembra 2018 (dátum upresniť podľa času kedy mu zanikol mandát) do 31. marca 2019

V minulosti bola toto sporná otázka. Dnes je ustálená:

- výklad slovného spojenia „*počas jej výkonu*“ (*rozumej počas výkonu funkcie*)
- Teda otázka: Má starosta, poslanec MZ podať písomné oznámenie aj po skončení výkonu funkcie za posledný rok výkonu funkcie?
- V r. 2010 - prelom v judikatúre ÚS SR (PLz. ÚS 1/2010-4)
- POVINNOSŤ PODAŤ za dobu výkonu funkcie v kalendárnom roku, v ktorom skončil aktívny výkon funkcie do 31. marca nasledujúceho kalendárneho roku !!!

Aký musí byť obsah písomného oznámenia?

! Upozornenie: Nemožno zamieňať a mýliť si písomné oznámenie verejného funkcionára podľa Čl. 7 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu a majetkové priznanie vedúceho zamestnanca podľa § 10 zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v z. n. p. Obecní funkcionári nevykonávajú prácu v zamestnaneckom pomere, a teda povinnosť podľa § 10 tohto zákona sa na nich nevzťahuje, ale naopak podliehajú pod prísnejší režim Čl. 7 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu.

Aká je sankcia za nepodanie písomného oznámenia alebo za podanie nepravdivého písomného oznámenia?

Ústavný zákon o ochrane verejného záujmu v čl. 9 ods. 10 písm. a) stanovuje za porušenie povinnosti **podat' písomné oznámenie v lehote pokutu** v sume zodpovedajúcej **mesačnému platu** verejného funkcionára.

Ústavný zákon v čl. 9 ods. 10 písm. b) o ochrane verejného záujmu stanovuje za uvedenie **neúplných alebo nepravdivých údajov** o majetkových pomeroch v písomnom oznámení v **pokutu** v sume zodpovedajúcej **trojnásobku mesačného platu** verejného funkcionára.

B/ Písomné oznámenie podľa čl. 8 ústavného zákona - *Postfunkčné písomné oznámenie*

- **Forma kontroly** dodržania postfunkčných obmedzení a zákazov
- V praxi povinnosť podať postfunkčné písomné oznámenie **najčastejšie porušovaná**

Obsah postfunkčného písomného oznámenia

- Bývalý starosta je povinný podať za predchádzajúci kalendárny rok, v ktorom uvedie:
a) u ktorých osôb bol zamestnaný v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnom vzťahu,
b) v ktorej právnickej osobe bol členom riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu,
c) ktorých právnických osôb sa stal členom, akcionárom alebo spoločníkom,
d) s ktorými osobami uzatvoril zmluvu o prokúre, mandátnu, komisionársku zmluvu, zmluvu o sprostredkovaní, zmluvu o obchodnom zastúpení, zmluvu o tichom spoločenstve, darovaciu zmluvu alebo zmluvu, ktorej obsahom je oprávnenie konať v mene tých osôb.

Lehota na podanie

- ***do 30 dní po uplynutí jedného roka odo dňa skončenia výkonu funkcie starostu***

=> u každého z účastníkov to bude iný konkrétny dátum, v závislosti od ustanovujúceho zasadnutia nového OZ, napr. ak výkon funkcie starostu zanikne 10. decembra 2018, tak postfunkčné písomné oznámenie je povinný podať v lehote 10. decembra 2019 až 10. januára 2020.

Sankcia

- Za porušenie povinnosti podať postfunkčné písomné oznámenie (ako i iných postfunkčných zákazov) môže OZ uložiť bývalému starostovi pokutu **zodpovedajúcu trojnásobku jeho mesačného platu**
- **mesačným platom** sa rozumie jedna dvanástina z ročného príjmu starostu za posledný kalendárny rok výkonu funkcie

Ďakujem za pozornosť.